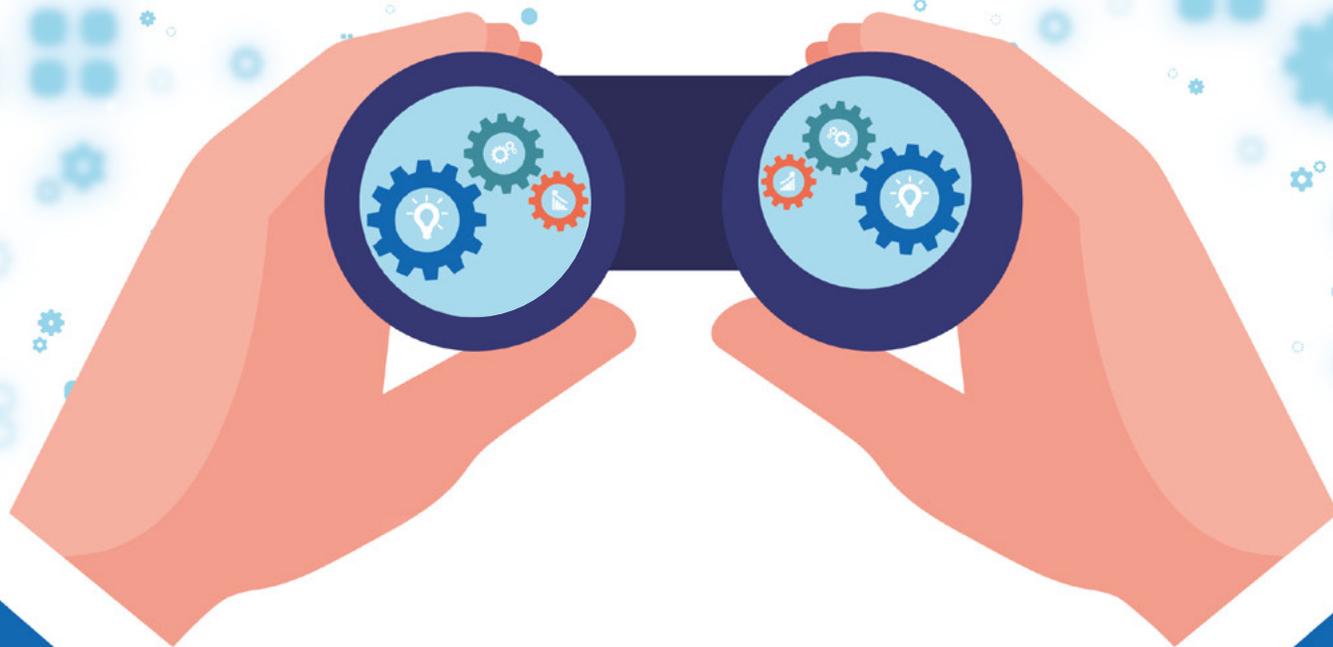




MANUAL PARA LA INSTALACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE VIGILANCIA CIUDADANA



Este manual fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este Manual es responsabilidad tanto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México como de GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C. y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Derechos reservados © 2021

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto No. 00112866 “Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible”. El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva, ni de sus Estados Miembros.

Elaboración de contenidos:

Alfredo Elizondo Rosales

Coordinador general de GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C.

Alan Armijo Cobos

Investigador de GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C.

Edición gráfica:

Iván Armijo & Tania Martínez

Correctora de Estilo

Susana Nivia Gil

Ciudad de México, julio 2021.

GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C.

Alfredo Elizondo
Cordinador general

Alan Armijo
Investigador

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Bruce N. Abrams
Director

Monique Murad
Directora adjunta de la Oficina de
Gobernanza, Derechos Humanos y
Seguridad Ciudadana

Jeremy Williammee
Director de la Oficina de
Gobernanza, Derechos Humanos y
Seguridad Ciudadana

José Luis Gil Marroquín
Titular de la Unidad de
Transparencia

Samia Yakub
Especialista en Transparencia

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante residente

Sandra Sosa
Representante residente adjunta

Carlos Cortés Zea
Oficial Nacional de Gobernanza Efectiva y Democracia

**Proyecto Redición de Cuentas, Participación Ciudadana y Prevención de la Corrupción
para el Desarrollo Sostenible**

Moisés Rodríguez
Coordinador de Proyecto

Ana Mercedes Martínez
Especialista en Participación
Ciudadana y Contraloría Social

Arlen Ramírez
Especialista en Integridad,
Transparencia y Anticorrupción

Arturo Parra
Especialista en Monitoreo y
Evaluación

Adán Corral
Especialista en Apertura
Institucional y Desarrollo Sostenible

Óscar Cárdenas
Coordinador administrativo

Belén Muñoz
Asistente técnica y administrativa

Contenido

8	Presentación	31	Conclusiones
10	PRIMERA PARTE. MARCO DE REFERENCIA	32	Bibliografía
10	Capítulo 1. Participación ciudadana y el derecho a participar en la Gestión Pública	34	Anexos
10	1.1. Democracia y participación		Lista de cuadros y gráficos
10	1.2. Las políticas públicas, la política de desarrollo social y la participación ciudadana		Cuadros
11			10 Cuadro 1. Tipos de participación ciudadana
14	1.2.1. La estructura de la política de desarrollo social en México	13	13 Cuadro 2. Política pública/política social/programa presupuestario/programa social
15	Capítulo 2. Corrupción en la Gestión Pública		Gráficos
15	2.1. ¿Qué es corrupción?	12	12 Gráfico 1. Momentos de implementación de las políticas públicas
16	2.2. Tipos de actos más comunes de corrupción	12	12 Gráfico 2. Ciclo de las políticas públicas
18	2.3. Cómo identificar riesgos de corrupción en programas sociales	13	13 Gráfico 3. Estructura general de la herramienta de identificación de riesgos
21	Capítulo 3. La participación ciudadana en el combate a la corrupción	19	19 Gráfico 4. Semaforización de las variables
21	3.1. El fenómeno de la corrupción en políticas y programas públicos y la necesidad de la intervención de la participación ciudadana	20	20 Gráfico 5. Visión sistémica de la corrupción
21	3.2. Participación ciudadana en la política de desarrollo social para combatir la corrupción		
23	SEGUNDA PARTE. IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE VIGILANCIA CIUDADANA		
23	Capítulo 4. Mecanismos de Vigilancia Ciudadana (MVC)		
23	4.1. ¿Qué es un Mecanismo de Vigilancia Ciudadana (MVC)?		
23	4.2. Principales actividades de un MVC		
25	Capítulo 5. Pasos para la conformación de un MVC		
25	5.1. Elección del programa social federal		
25	5.2. Identificación de personas interesadas en la conformación e instalación de un Mecanismo de Vigilancia Ciudadana		
26	5.3. Búsqueda de información pública relevante del programa social federal		
27	5.4. Mapeo de los actores públicos que intervienen en el programa social federal		
28	5.5. Reuniones de diálogo para formalizar las actividades del MVC		
28	5.6. Revisión e implementación de la Herramienta de identificación de riesgos de corrupción del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto		
29	5.7. Definición y aplicación de las actividades de revisión territorial		
29	5.8. Generación de recomendaciones derivadas de los hallazgos		
30	5.9. Establecimiento de una agenda de mejora en cocreación con el personal del programa		

Presentación

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya misión es erradicar la pobreza y proteger al planeta mediante el apoyo a países para desarrollar políticas para mantener su progreso, y GESOC, Agencia para el Desarrollo A.C. (GESOC), en su labor de mejorar la eficacia, sostenibilidad y capacidad de respuesta para la producción de valor social, colaboraron a fin de desarrollar una propuesta de metodología para la implementación de los Mecanismos de Vigilancia Ciudadana (MVC). El proyecto es posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es profundizarla y fortalecer la alianza estratégica entre los Estados Unidos y México, trabajando con los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para reducir la impunidad y la corrupción, reducir las condiciones que propician la delincuencia y ampliar los mecanismos sostenibles para el comercio y la prosperidad.

Su misión es erradicar la pobreza y proteger al planeta mediante el apoyo a países para desarrollar políticas para mantener su progreso, y GESOC, Agencia para el Desarrollo A.C. (GESOC), en su labor de mejorar la eficacia, sostenibilidad y capacidad de respuesta para la producción de valor social, colaboraron a fin de desarrollar una propuesta de metodología para la implementación de los Mecanismos de Vigilancia Ciudadana (MVC). El proyecto es posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es profundizar y fortalecer la alianza estratégica entre los Estados Unidos y México, trabajando con los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para reducir la impunidad y la corrupción, reducir las condiciones que propician la delincuencia y ampliar los mecanismos sostenibles para el comercio y la prosperidad.

Esta colaboración tiene el objetivo de contribuir a la lucha contra la corrupción bajo la guía del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas", que apunta a la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas; particularmente en lo que se refiere a las metas 16.5, 16.6 y 16.7, considerando la relevancia de combatir la corrupción, fomentar la rendición de cuentas e impulsar la toma de decisiones participativa e inclusiva como requisito indispensable para la mejora de los programas sociales, además del eficiente uso de los recursos públicos.

Asimismo, el proyecto tiene el propósito de apoyar los esfuerzos del Gobierno Federal mexicano contra la corrupción, como está plasmado en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (PNCCIMGP); con énfasis en la importancia del encargo que tiene la Secretaría de la Función Pública en "promover en las dependencias y entidades el fortalecimiento

y concertación de mecanismos de vigilancia y participación ciudadana para coadyuvar en la verificación del cumplimiento de las metas, la correcta aplicación de los recursos públicos y la identificación de riesgos" (objetivo prioritario 1, acción puntual 1.2.5 del PNCCIMGP).

En consonancia con lo anterior, el presente Manual para la instalación e implementación de Mecanismos de Vigilancia Ciudadana (MVC) surge como una iniciativa novedosa que brinda una renovada perspectiva de la participación ciudadana y la contraloría social en México. Con los MVC, la ciudadanía -individual u organizada- tendrá la oportunidad de examinar el cumplimiento de objetivos y metas establecidos en las normativas y obligaciones de proyectos y programas sociales, logrando paralelamente la detección de posibles riesgos de corrupción; todo bajo una metodología integral y estructurada que sea posible replicar a escala federal y local.

Por un lado, el presente documento brinda la oportunidad de revisar algunos de los conceptos teóricos con mayor importancia para el entendimiento de la revisión ciudadana a programas sociales. Asimismo, concurre con el compromiso de "Gasto Abierto y Responsable en programas sociales" desarrollado en el marco del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de México, bajo una perspectiva participativa y de corresponsabilidad en la generación de recomendaciones basadas en evidencia, aplicable al contexto mexicano y desde un enfoque de Derechos Humanos. Por último, concluye con una guía de carácter general para la implementación de los MVC.

Es de destacar que, al momento de elaborar el presente Manual, cinco organizaciones de la sociedad civil están llevando a cabo el pilotaje de la metodología aquí plasmada, dando seguimiento a la operación de cinco programas sociales diferentes, en cinco estados del país; ello con el apoyo de recursos de USAID, el acompañamiento técnico de GESOC y la coordinación del PNUD en México. Se espera tener las conclusiones de dichos pilotajes a finales del primer semestre de 2021, con resultados que permitan observar puntos de mejora y brinden herramientas que lleven a las instituciones gubernamentales al uso más eficiente y justo de los recursos públicos.

Invitamos a los gobiernos y la sociedad en general a utilizar este Manual para la instalación e implementación de Mecanismos de Vigilancia Ciudadana en la consecución de la ciudadanización de las instituciones públicas; aprovechando también para hacer un llamado que, en el espíritu de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, lleve a construir conjuntamente sociedades más justas, pacíficas e inclusivas.

PRIMERA PARTE. MARCO DE REFERENCIA

Capítulo 1. Participación ciudadana y el derecho a participar en la Gestión Pública

1.1. Democracia y participación

Los procesos de consolidación democrática en México y América Latina han estado fuertemente vinculados a la necesidad de generar mecanismos integrales para la participación ciudadana. En ese sentido, democracia y participación ciudadana son términos que están íntimamente relacionados y, actualmente, es difícil pensar que exista un régimen democrático sin un componente participativo que lo acompañe.

Es posible afirmar que la democracia actual ha configurado y creado nuevos espacios de intervención pública en el Estado, así como dinamizado las relaciones sociales dentro de una sociedad. Es este punto donde la participación ciudadana cobra vital relevancia por ser uno de los parámetros para evaluar el grado de confianza o legitimidad de un gobierno más allá del ejercicio de los derechos políticos (voto) de sus ciudadanos, crear espacios de involucramiento para la definición de problemas públicos y la propia agenda de un gobierno (toma de decisiones), y promover la interacción entre individuos o entre asociaciones en el orden público no estatal (comunidad).

De forma general, la participación ciudadana es el “involucramiento de los ciudadanos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos; es decir, como integrantes de una comunidad política” (Villarreal, 2009, p. 31). No obstante, existen diversos puntos de abordaje sobre la participación dependiendo de los fines para los cuales se realiza, del espacio (estatal o no estatal) donde se interviene y del carácter de los actores involucrados; en ese sentido puede entenderse que, derivado de esta definición amplia, existen los siguientes tipos de participación:

Cuadro 1. Tipos de participación

<p>PARTICIPACIÓN SOCIAL Es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.</p>	<p>PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.</p>
<p>PARTICIPACIÓN POLÍTICA Tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.</p>	<p>PARTICIPACIÓN CIUDADANA Es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas” (Villarreal, 2009, p. 32).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Villarreal, 2009, p. 32.

Dicho lo anterior, la participación de la ciudadanía puede tener distintos objetivos: en algunos casos, se da como respuesta inmediata a actos u omisiones por parte de los gobiernos a partir de demandas de servicios o bienes públicos que no son atendidos de forma idónea (movimientos sociales), denominada participación autónoma; en otros, se da por medio de canales institucionales (presupuesto participativo o consultas ciudadanas, procesos de planeación democrática, glosas ciudadanas, etc.), conocida como participación institucionalizada¹.

En cualquiera de los casos, es importante entender que la participación ciudadana conlleva la generación de acciones; es decir, actividades abiertas y no sólo deseos y creencias; además, en el caso particular de la participación ciudadana institucionalizada, tiene una orientación a influir en la acción del gobierno.

La participación ciudadana institucionalizada implica mecanismos de acción colectiva que buscan incidir en las decisiones de política pública, los cuales son promovidos por obligación (ante la ley) o de manera proactiva (más allá de la ley) por parte de las autoridades gubernamentales; en este sentido, la participación ciudadana busca acortar la distancia entre autoridades y la sociedad al permitir un involucramiento más directo sobre los problemas públicos que le aquejan. Asimismo, con el auge de nuevos modelos de gobernanza (Gobierno Abierto) y el establecimiento de principios rectores en lo público, como la transparencia y la rendición de cuentas, se busca una mayor apertura de las instituciones, así como una toma de decisiones mucho más horizontal (entre ciudadanos y gobierno) que lleve, en último término, a una democratización de la gestión pública; es decir, a partir del derecho de la participación ciudadana en la gestión pública².

La participación ciudadana es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público.

1.2. Las políticas públicas, la política de desarrollo social y la participación ciudadana

A fin de esclarecer la pertinencia de la participación ciudadana, su finalidad y definición de actores, es importante conocer algunas nociones sobre cómo funcionan tanto la gestión pública como las políticas públicas en México y, de forma particular, la política de desarrollo social.

La gestión pública como enfoque de comprensión de la administración pública puede ser entendida como el “conjunto de acciones o diligencias para el logro de objetivos y metas previamente definidos en torno a los asuntos concernientes al espacio público” (R. Castelazo Jorge, 2008, p. 11). Un enfoque reciente de la gestión pública, denominado Nueva Gestión Pública (NGP) tuvo su génesis en la crítica a la crisis del Estado de bienestar, el cual trajo consigo, entre otras cosas, un déficit fiscal adquirido por los países durante las décadas de 1970 y 1980, y un gasto público cada vez mayor en contraste con una base de contribuyentes con tendencia a la baja³. Esta situación llevó a considerar a la propia administración pública, sus procesos organizativos y principios como parte del problema del Estado,

¹ Para ahondar más en el tema de participación ciudadana, se puede consultar: Espinosa, Mario (2019) “La participación ciudadana como relación socio-estatal acotada por la concepción de la democracia y ciudadanía”; Andamios Vol. 5 No. 10 México; abril; Álvarez Enríquez L. (2004), *La sociedad civil en la Ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*; UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Plaza Valdés; México; y Ziccardi Alicia (1998); *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*; Instituto de Investigaciones Sociales UNAM; México.

² Basado en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en junio de 2009 (<https://bit.ly/3k9wAwh>) y de la cual México es firmante, el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública se entiende como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como de las comunidades y pueblos indígenas”.

³ Para ahondar más información sobre la crisis del estado de bienestar y la nueva gerencia pública véase: Aguilar Villanueva L; *Problemas públicos y agenda de gobierno*; Porrúa; (1993); y David Arellano Gault, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano; “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”; *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 17 (jun. 2000), Caracas.

por lo que las subsecuentes reformas en materia administrativa se centraron en la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones; la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño; el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos; el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, y a los estilos gerenciales provenientes del sector privado; la mayor competencia en el sector público; y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos (Aguilar, 2006).

De este modo, en el caso mexicano, se han emprendido una serie de modificaciones normativas que han llevado a la generación del Sistema de Evaluación del Desempeño⁴ y de Sistemas de Planeación Democrática, la incorporación de indicadores a partir de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), así como cambios en materia de transparencia y rendición de cuentas que directa o indirectamente promueven un seguimiento de la gestión pública, la definición de metas y objetivos a mediano plazo, al igual que ejercicios de Presupuestación basado en Resultados (PbR). Sin embargo, estas modificaciones aún conviven con problemas como la falta de un Estado de Derecho pleno, el ejercicio de poder de corte patrimonialista, procesos incompletos de rendición de cuentas, asimetrías en el trato del Estado hacia el ciudadano, corrupción e impunidad, entre otros.

Por otra parte, las políticas públicas, es decir el “conjunto de objetivos, decisiones, normas, acciones y recursos determinados por las instituciones de gobierno para resolver un problema público” (Ruesga, 2011, p. 9), han sufrido una serie de cambios que llevaron a que transitaran de un enfoque centrado en el cumplimiento de procesos a la búsqueda de la eficiencia (generación de bienes y servicios públicos de calidad al menor costo presupuestario posible) y eficacia (resolución de problemas públicos), así como con una orientación para contribuir a la garantía del ejercicio pleno de derechos por parte de la ciudadanía, promoción de la transparencia y la participación ciudadana.

Resulta de utilidad conocer los aspectos sustantivos de las políticas públicas. Retomando la perspectiva de análisis de Arias y Herrera, existen dos momentos de las políticas públicas (gráfico 1). El primero, denominado momento orientador o normativo de las políticas públicas, se refiere al marco jurídico donde se establecen las normas, leyes y principales directrices de la política pública; “hace referencia a la finalidad general que persigue el gobierno [...] para contribuir de manera significativa a la gestión del problema público” (Arias y Herrera, 2012, p. 18); en este momento, los principales actores involucrados son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que interactúan para generar normativa, así como para hacer cumplir las garantías fundamentales y derechos humanos concertados en la Constitución. El segundo momento, denominado momento operativo o práctico, corresponde al proceso de generación de los programas y acciones de gobierno (definición del problema, diseño, implementación, seguimiento y evaluación); este momento es conocido también como el ciclo de las políticas públicas.

Gráfico 1. Momentos de implementación de las políticas públicas



Fuente: Arias y Herrera, 2012 p. 53.

⁴ Sistema de Evaluación de Desempeño; Transparencia Presupuestaria; SHCP. <https://bit.ly/2KIHR0Y>

A continuación, se describe de forma breve cada uno de los componentes de las políticas públicas:

Definición del problema: en esta fase existe un reconocimiento por parte del gobierno y la sociedad de una situación problemática, que vulnera derechos humanos o, en general, tiene impactos negativos en un grupo de la población. A partir de ello, se define el enfoque u orientación de la intervención que será la principal directriz en las subsecuentes fases.

Diseño: corresponde a la estructuración de la intervención; es decir, se plantean las posibles alternativas de solución, análisis de costo-beneficio, posibles consecuencias de cada una, así como los alcances, recursos, capacidades y atribuciones disponibles; asimismo, se fijan los objetivos generales, así como el grado de coherencia y lógica respecto al problema público definido.

Implementación: es el momento activo de la política pública; es decir, la ejecución de las actividades planeadas en el marco del programa o acción elegido (alternativa de solución).

Monitoreo y Evaluación: permite conocer el grado de cumplimiento y metas alcanzadas en cada una de las actividades realizadas. Implica la recopilación de información para su sistematización y análisis, que permita realizar los ajustes necesarios en caso de identificar áreas de oportunidad o procesos que no cumplan los criterios de transparencia y rendición de cuentas.

Para esta fase, se cuenta con instrumentos de seguimiento como los indicadores, que a su vez son insumos valiosos para realizar una valoración objetiva (evaluación) de cada una de las intervenciones generadas en el marco del programa y su contribución a los objetivos de la política pública (gráfico 2).

Recomendación:

Existe una amplia gama de fuentes de información sobre el ciclo de las políticas públicas que pueden llegar a tener variación de una a otra; sin embargo, es importante señalar que este proceso en los hechos puede que no responda a una lógica cíclica como se plantea para su análisis, por lo que se debe prestar atención a la existencia o no de sus características esenciales para su estudio.

Gráfico 2. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

1.2.1. La estructura de la política de desarrollo social en México

Una de las políticas públicas más relevantes para el Estado mexicano es la del desarrollo social, pues de acuerdo con el marco normativo vigente obliga al Estado a garantizar los derechos sociales y contribuir a la reducción sustantiva de las brechas de pobreza y desigualdad. Los instrumentos principales (no únicos) con los que cuenta el Estado para buscar los fines mencionados son los programas sociales; sobre los cuales, a pesar de su larga existencia, aún no hay una definición. Esto debido por un lado a que la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) no lo precisa, y por otro a que en el orden estatal pueden existir discrepancias en los criterios utilizados entre entidades federativas o la propia federación. No obstante, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁵ define un programa social del orden federal a partir de su clasificación presupuestal, acordada por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) desde 2014⁶. A partir de ella, CONEVAL considera como programas y acciones federales de desarrollo social a todos aquellos programas Sujetos a Reglas de Operación (clave S); Provisión de Bienes Públicos (clave B); Provisión de Servicios Públicos (clave E); y otros Subsidios (clave U), que contribuyen a la garantía de un derecho social, o bien, a la reducción de alguna de las carencias que integran la medición multidimensional de la pobreza.

Independientemente de la falta de precisión, es una obligación de los gobiernos generar políticas, programas y acciones que busquen, a partir de la provisión de una serie de bienes y servicios públicos, mejorar la calidad de vida de las personas, principalmente en aquellas menos favorecidas o en condiciones históricas de desigualdad social y/o económica⁷. En ese sentido, la estructura base de la política social está compuesta por programas y acciones de desarrollo social en los tres órdenes de gobierno. En el caso federal, durante 2020, se identificaron 149 programas y acciones sociales con un monto que asciende a 1,063 millones de pesos, con base en el inventario de CONEVAL⁸; en el orden estatal, con base en el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) (GESOC A.C., 2019)⁹, se identificaron 1,414 programas y acciones sociales, de los cuales sólo 548 transparentaron su presupuesto que asciende a 83 mil 879 millones de pesos durante el ejercicio fiscal 2018; mientras que, en el caso de los municipios y alcaldías de la CDMX, la última estimación disponible de 2017 muestra la existencia de 6,829 programas y acciones sociales¹⁰. A continuación, se ofrecen definiciones de utilidad para identificar con claridad conceptos claves de las políticas públicas y la política social.

Cuadro 2. Política pública/Política social/Programa presupuestario/Programa social

POLÍTICA PÚBLICA

Conjunto de objetivos, decisiones, normas, acciones y recursos determinados por las instituciones de gobierno para resolver un problema público (Ruesga, Piña, Enríquez, Porte-Petit, 2011).

POLÍTICA SOCIAL

Conjunto de objetivos, decisiones, normas, acciones y recursos determinados por las instituciones de gobierno con la finalidad de generar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, la superación de la discriminación y la exclusión social; promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; además de fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas (Acosta, 2010).

PROGRAMA PRESUPUESTARIO

Categoría programática que permite organizar en forma representativa y homogénea, las asignaciones de los recursos de los programas a cargo de los ejecutores del mismo, para el cumplimiento de sus objetivos y metas (CEFP, 2014).

PROGRAMA SOCIAL

Conjunto de acciones que dimanan de la política social con la finalidad de disminuir brechas de desigualdad existentes entre los diferentes sectores sociales, y está relacionado con la redistribución de los recursos y la provisión de bienes y servicios públicos de carácter social (salud, vivienda, educación, etc.) (Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 2014).

Capítulo 2. Corrupción en la Gestión Pública

2.1. ¿Qué es corrupción?

Sin lugar a duda, la corrupción es un problema que aqueja, en mayor o menor medida, a la mayoría de los países en el mundo; a partir de ello, su estudio se ha ido ampliando y diversificando desde diferentes puntos de vista teóricos.

De forma general, la corrupción puede ser entendida como “el mal uso de un cargo o función con fines no oficiales” (Klitgaard, 1998, p. 3); y desde un punto de vista político-económico, se considera como el resultado del comportamiento de un servidor público a quien la sociedad le ha dado atribuciones para cumplir un determinado deber, pero realiza actividades en beneficio personal que reducen el bienestar social o dañan el interés público (Friedrich, 1990). Estas primeras aproximaciones sólo consideran personas servidoras públicas como ejecutores de corrupción o principales actores en actividades corruptas; sin embargo, y como se ha comprobado, los actos de corrupción involucran también a actores privados, ya sea como artífices o beneficiarios de la corrupción.

Dicho lo anterior, para propósitos de este manual, se conceptualiza la corrupción como “aquellas prácticas de búsqueda y apropiación de rentas públicas¹¹, para fines ilegítimos, [...] que no cumplen con los criterios de utilidad pública” (Delalande, 2019, p. 16). Dicho concepto capta la diversidad de los esquemas y tipos de transferencias de rentas, los distintos costos, actores diversos y estrategias que estos representan, además de ampliar su estudio no sólo en términos económicos de la corrupción, sino también políticos, jurídicos y sociales.

⁵ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es la instancia con autonomía técnica y de gestión con las atribuciones de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social en México. Decreto de Creación, <https://bit.ly/3ntj49l>

⁶ Consultar el acuerdo por el que se emite la Clasificación Programática en: <https://bit.ly/3gT9vhq>

⁷ Art. 9 de la Ley General de Desarrollo Social que dicta: “Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables”. <https://bit.ly/38M199c>

⁸ Inventario Nacional Coneval de Programas y Acciones para el Desarrollo Social. <https://bit.ly/2KgHbdd>

⁹ <https://ides2019.gesoc.org.mx/>

¹⁰ Debido a la diversidad de programas y acciones, su finalidad y fuente de información, así como las condiciones institucionales en algunos municipios, el presupuesto global no es posible identificar; sin embargo, se pueden consultar las bases por municipio para más información. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/derechos_Entidades.aspx

¹¹ Se entiende como rentas públicas al conjunto de bienes y servicios tangibles e intangibles, provistos por el Estado.

2.2. Tipos de actos más comunes de corrupción

A continuación, se definen algunas prácticas de corrupción en las que incurre un servidor público, según la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, Arts. 52-73)¹²:

Cohecho: en este incurre el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones, servicios, empleos y demás beneficios indebidos para sí o para determinado grupo de personas¹³ bajo la LGRA. Si este acto es realizado por particulares se considerará soborno.

Peculado: lo comete el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para determinado grupo de personas bajo la LGRA, recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Desvío de recursos: cuando el servidor público autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

Utilización indebida de información: se presenta cuando el servidor público adquiera para sí o para determinado grupo de personas bajo la LGRA, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Abuso de funciones: se presenta cuando la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para determinado grupo de personas bajo la LGRA o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

Conflicto de Interés: situación en la que el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

Contratación indebida: situación en la que el servidor público autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos; si este acto es realizado por particulares se considerará como participación indebida.

Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés: se da cuando el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.

Simulación de acto jurídico: momento en el que el servidor público utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.

Tráfico de influencias: situación en la que el servidor público o particular que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para determinado grupo de personas bajo la LGRA.

Nepotismo: lo realiza el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, el segundo de afinidad, o vínculo de matrimonio o concubinato.

Asimismo, se consideran aquellas faltas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios (cohecho-soborno) para sí, para su campaña electoral o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

Si bien puede que estas actividades sean realizadas de forma aislada y esporádica en un gobierno, también existe la posibilidad de que algunas de ellas sean realizadas de forma reiterada y sistemática; es decir, que se hayan insertado en el quehacer de las actividades públicas como la costumbre de operación y actuación y que, en buena medida, el propio hecho de la aplicación de actos de corrupción haya condicionado el desempeño de las funciones del Estado. En ese punto, la corrupción ha alcanzado un carácter sistémico, "un nivel de norma social: de una creencia compartida de que usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado de una conducta individual" (Casar, 2018, p. 61).

Ahora bien, la política de desarrollo social y sus programas son una de las áreas más susceptibles de corrupción por su propia naturaleza de actuación e intervención en los problemas públicos y sus aspectos generales, de los cuales vale destacar los siguientes:

- a) Proveen una serie de bienes y servicios públicos.
- b) En la mayoría de los programas, existe una relación directa entre las personas servidoras públicas y la población.
- c) Existe una demanda o exigencia de urgencia de atención al problema público por parte de la población.
- d) En términos económicos, el gasto social representa más de la mitad del presupuesto programable federal¹⁴.
- e) Generan capital político¹⁵.

Ante estos elementos, la política social es un área del Estado altamente susceptible a la corrupción ya que alberga los insumos suficientes para realizarla (bienes y servicios con alto valor público, interacción entre agentes públicos y privados, así como dividendos políticos y económicos para los involucrados). Dicho lo anterior, la política social debe contar con mecanismos eficaces que promuevan la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana con el fin de desincentivar los actos de corrupción en cada una de las fases de las políticas y programas públicos en materia de desarrollo social.

¹⁴ En los últimos siete años (incluido el 2021) en el Presupuesto de Egresos Federal se ha destinado en promedio el 60.2% del gasto programable a la función de Desarrollo Social, lo cual equivale a \$2,488,622.5 millones de pesos que anualmente se destinan a programas y acciones de desarrollo social en todo el país. Fuente: Paquete Económico y Presupuesto; SHCP. <https://bit.ly/34kSMih>

¹⁵ Basado en la teoría del campo político de Pierre Bourdieu (1981), el capital político se caracteriza por estar basado en la idea de ser "conocido y reconocido" en dicho campo, a partir de ciertas actividades personales, la generación de ciertas afectividades (líder carismático) o contar con investidura institucional en el rubro que supone la generación de experiencia.

¹² Ley General de Responsabilidades Administrativas. <https://bit.ly/2lWV7bD>

¹³ En este texto cuando se usan los términos "determinado grupo de personas bajo la LGRA" se hace referencia a "su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte".

2.3. Cómo identificar riesgos de corrupción en programas sociales

A pesar de los avances en el estudio, detección y clasificación de los actos de la corrupción, al momento no existe una métrica, instrumento de medición o evaluación que permita considerar o no la existencia clara de corrupción en programas sociales¹⁶. Por ello, en el seno del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de México publicado en 2019, se ha gestado un compromiso que busque dar solución a este problema¹⁷.

En este compromiso denominado “Gasto Abierto y Responsable en Programas Sociales”¹⁸ se ha trabajado en una serie de insumos que permitan identificar la trazabilidad del gasto de programas sociales federales; es decir, fijar la ruta de origen y destino de los recursos públicos dirigidos al desarrollo social, considerando todos los procesos operativos que ello implica (personal involucrado, coordinación institucional, mecanismos y tipos de apoyo, priorización de beneficiarios, resultados, etc.), a partir de los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Actualmente, Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁹ e instituciones²⁰ participantes en este compromiso, y que conforman el grupo de trabajo, colaboraron en la generación de la Herramienta de Identificación de Riesgos de Corrupción que comprende, por un lado, la diversidad de actos de corrupción posibles en la política y programas de desarrollo social, previamente descritos; y, por otro lado, la heterogeneidad y diferencias en el tipo de apoyos y operación de los programas sociales en México²¹.

Metodológicamente, esta herramienta comprende el empleo de variables de riesgo y descriptivas, de observancia general para los programas sociales de México en seis áreas temáticas, a saber:

- Aspectos generales. Contiene variables que detallan y definen la razón de ser y el enfoque del programa, principalmente vinculadas a su diseño, a saber: Reglas o lineamientos de Operación, existencia de una teoría de cambio lógica y coherente con el problema que busca atender, diseño idóneo de indicadores, etc.
- Padrón de beneficiarios. Compila variables que emplean, como fuente principal de información, la existencia y publicación de un padrón de beneficiarios; procedimientos de alta y baja; su acreditación al igual que mecanismos y procedimientos claros en la actualización y confronta del padrón.
- Operación. Concentra variables destinadas a determinar el grado de coordinación, rol y desempeño de las instancias en la operación del programa; la existencia de procedimientos claros en materia de contrataciones públicas, así como transparencia en la forma de distribución de los bienes y/o servicios del programa social.
- Transparencia y Rendición de Cuentas. Contiene las variables que verifican la existencia de información pública de oficio en los principales portales de transparencia en México y actividades en materia de rendición de cuentas, así como aquellas que verifican la existencia de mecanismos de contraloría social, evidencia sobre el desempeño de sus funciones y la pertinencia de los mecanismos de quejas y denuncias.
- Evaluación. Pondera el tipo de evaluación al que ha sido sujeto un programa; si se realizó conforme a los Términos de Referencia (TdR) de CONEVAL para llevar a cabo evaluaciones, o si evidencia cambios realizados al programa derivados de las observaciones y los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

¹⁶ Al respecto, existen algunas métricas encargadas de medir la percepción de la corrupción. Véase el Índice de Percepción de la Corrupción (<https://bit.ly/3mrU1Cv>); El Barómetro Global de la Corrupción (<https://www.trn.org.mx/barometro-al-2019/>) o, el Índice de Estado de Derecho (<https://bit.ly/38aAm4J>).

¹⁷ Para consultar más información sobre el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, así como las actividades de la Alianza de Gobierno Abierto, véase: <https://gobabiertomx.org/>.

¹⁸ Consulte los detalles del Compromiso “Gasto Abierto y Responsable en programas sociales” en: <https://tablero.gobabiertomx.org/compromiso/corruptcion>.

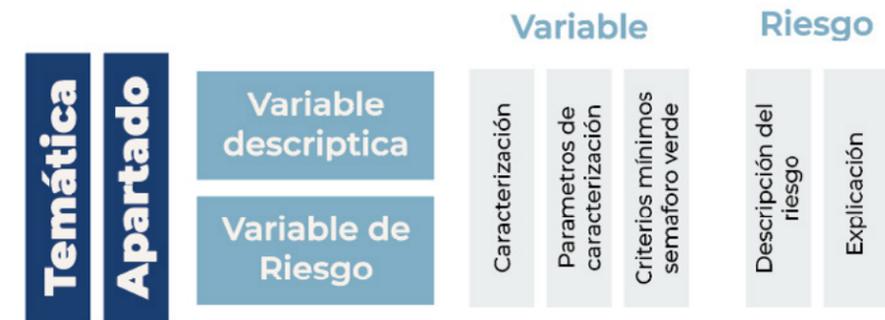
¹⁹ Integradas por GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C.; Ethos Laboratorio de Políticas Públicas A.C.; Transparencia Mexicana A.C.; Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., y Red de Empoderamiento de Personas con Discapacidad A.C.

²⁰ Secretaría de la Función Pública (SFP); Secretaría de Bienestar (SEBIEN); Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS); Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de Economía (SE), así como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAÍ) dan acompañamiento técnico en materia de transparencia y protección de datos personales.

²¹ Herramienta de identificación de riesgos de corrupción en programas sociales y guía de implementación. Disponible Gobierno Abierto MX>Tablero>Compromiso Gasto abierto y responsable en programas sociales>Modelo de Trazabilidad y monitoreo ciudadano del gasto>Detalle y avance>Acción clave 1|Actividad 2: <https://bit.ly/3bjAxfv>

Las variables descriptivas tienen la finalidad de esclarecer algunos elementos mínimos indispensables de los programas sociales federales, por ello, no están asociadas directamente a la identificación de un riesgo de corrupción; por otra parte, las variables de riesgo buscan, a partir del cumplimiento o de determinados parámetros, asociar cada variable con un riesgo de corrupción, así como una explicación de este (gráfico 3); en ese sentido, los parámetros, además de brindar características particulares de cada variable, a partir de una respuesta binaria (sí/no), permiten generar hallazgos más específicos sobre la información encontrada, además de establecer un porcentaje de cumplimiento en cada variable, dependiendo del número de parámetros cumplidos por un programa social federal.

Gráfico 3. Estructura general de la herramienta de identificación de riesgos



Fuente: elaboración propia.

El grupo de trabajo del compromiso estableció que, si un programa social federal no cumple mínimamente con el 70% de los parámetros de cada variable de riesgo, el programa social estaría bajo un riesgo de corrupción asociado en dicha variable y gráficamente expresado bajo una semaforización (verde-rojo) (gráfico 4).

Gráfico 4. Semaforización de las variables



Fuente: elaboración propia.

En este punto vale precisar que la herramienta descrita no busca identificar la existencia de actos de corrupción en sí mismos, sino de áreas de riesgos de corrupción; es decir, operaciones o estructuras formales y legales con errores en su diseño o implementación que facilitan la introducción de actos de corrupción en un programa social federal. La intención es que a partir de la identificación de áreas de riesgo de corrupción se puedan generar recomendaciones puntuales para su mitigación.

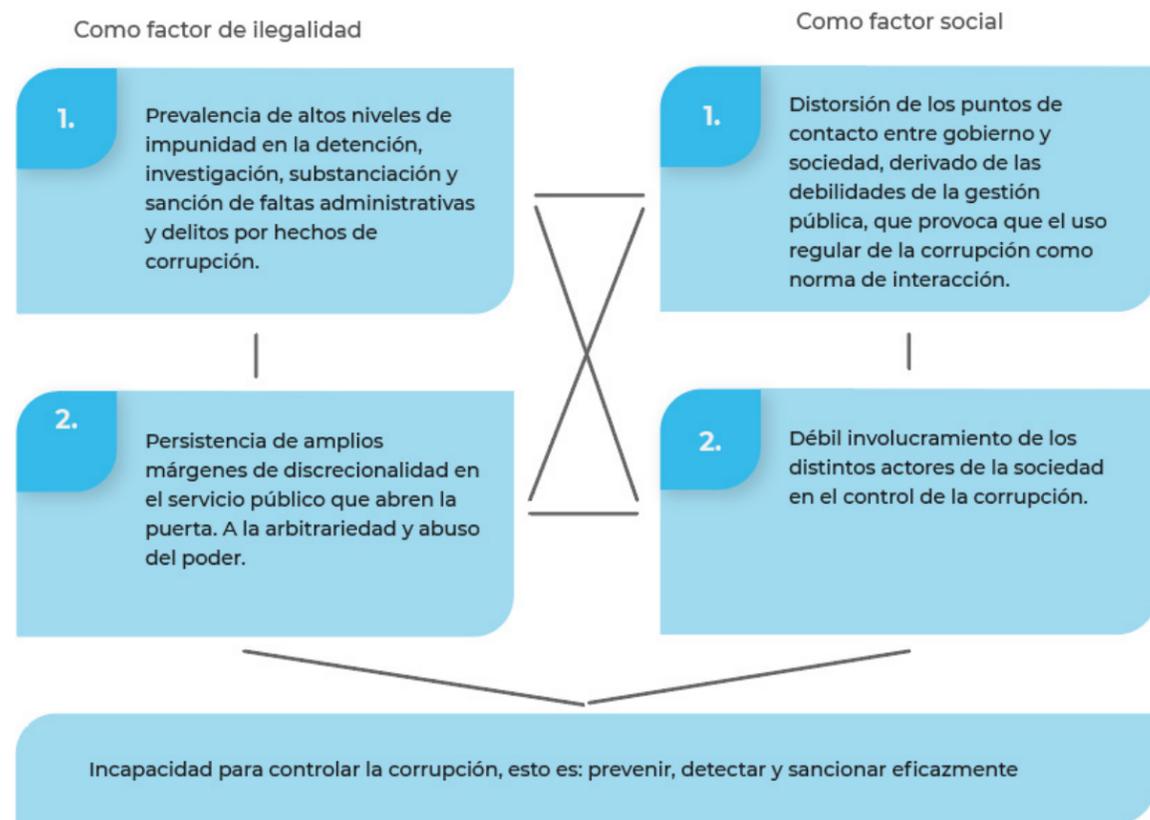
Gracias a esta herramienta, se puede realizar una revisión sistemática de los procesos y características generales de los programas sociales federales. Asimismo, tanto su creación como su aplicación se insertan en la visión sistémica (gráfico 5) de la corrupción expresada en la Política Nacional Anticorrupción²², la cual, a grandes rasgos, comprende que la corrupción cuenta o puede ser abordada desde dos factores:

El primero de ellos corresponde al factor de ilegalidad, en el cual prevalecen los altos niveles de impunidad en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción. Situación que promueve amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público que permiten la arbitrariedad y el abuso de poder.

Mientras que, el segundo implica el estudio de la corrupción a partir de factores sociales, donde la corrupción genera distorsiones de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, derivado de una debilidad en la gestión pública. Esta situación provoca el uso regular de actos de corrupción para su funcionamiento y lleva consigo un débil involucramiento de los distintos actores de la sociedad en el control de la corrupción.

Por lo anterior, la intervención de la ciudadanía se convierte en un factor determinante en la generación de acciones, programas y proyectos que busquen mitigar la corrupción tanto en la gestión pública como en la política social de forma particular.

Gráfico 5. Visión sistémica de la corrupción



Fuente: Política Nacional Anticorrupción. SE-SNA, 2020.

Capítulo 3. La participación ciudadana en el combate a la corrupción

3.1. El fenómeno de la corrupción en políticas y programas públicos y la necesidad de la intervención de la participación ciudadana

Como se señaló previamente, la corrupción converge en una serie de actividades que, como establece la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, “socavan la democracia y el Estado de Derecho, dan pie a violaciones de derechos humanos, distorsionan mercados y menoscaban la calidad de vida” (UNODC, 2004, p. III). Por ello, y dada la complejidad de su atención efectiva, las intervenciones del Estado en materia anticorrupción deben estar acompañadas de una diversidad de actores no gubernamentales que brinden un enfoque amplio, plural y multidisciplinario para prevenir, detectar y sancionar eficazmente la corrupción. Un ejemplo de ello es a partir de la instalación de mecanismos de participación ciudadana vinculantes donde se garantice la eficacia, apertura e inclusión en las políticas y programas destinados al combate a la corrupción.

Con base en Cohen y Franco, la participación ciudadana en este tipo de intervenciones permite:

- a) “Mejorar el diseño de programas y acciones de gobierno, haciendo que el diagnóstico y formas de intervención se adapten a las características especiales de la población beneficiaria;
- b) Posibilitar el control de la población beneficiaria de programas y acciones, ayudando así a la transparencia en su manejo; e
- c) Incrementar la sostenibilidad de los programas y acciones de gobierno al involucrar a los beneficiarios en la operación del mismo” (2005, p. 85).

Dicho lo anterior, en materia de control de la corrupción, la participación ciudadana ha desempeñado un rol importante en México; desde iniciativas surgidas en el seno de la sociedad civil para su prevención, detección y denuncia, hasta el establecimiento de instancias ciudadanas en el combate a la corrupción a nivel local y nacional (como los Comités de Participación Ciudadana en los Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción), ya que permite la intervención activa de organizaciones, grupos sociales o ciudadanos tanto en la generación de políticas, programas y acciones anticorrupción como en el seguimiento y evaluación de la calidad de dichas intervenciones por parte del Estado y los actores públicos involucrados. Algunas de estas actividades pueden estar encaminadas a:

- a) Promover la transparencia y rendición de cuentas en el sector público.
- b) Realizar actividades de sensibilización sobre la corrupción, sus causas, efectos y amenazas.
- c) Fomentar la relevancia de la participación de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones.
- d) Participar y propiciar ejercicios cocreativos para generar programas y políticas específicas en el combate contra la corrupción.
- e) Generar mecanismos de control y vigilancia ciudadana de los programas y acciones de gobierno.

3.2. Participación ciudadana en la política de desarrollo social para combatir la corrupción

Ahora bien, en los últimos años se han generado mayores espacios para la participación ciudadana en el combate a la corrupción en las políticas y programas de desarrollo social; el más importante de ellos es la Contraloría Social (CS) que, desde su origen federal en 1991 a partir del Programa Nacional de Solidaridad, ha tenido dos principales propósitos:

1. Asegurar que los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos lleguen a su destino oportunamente; y
2. Garantizar el óptimo aprovechamiento por parte de las comunidades.

Este esfuerzo de involucramiento de la ciudadanía pretendía que la participación ciudadana tomara “otro enfoque frente a los sistemas de quejas y denuncias, ya que el control se expresaba como una práctica grupal organizada y no sólo como la acción individual y aislada” (Moyado, 2013. p. 7) de cualquier ciudadano.

SEGUNDA PARTE. IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE VIGILANCIA CIUDADANA

Capítulo 4. Mecanismos de Vigilancia Ciudadana (MVC)

4.1. ¿Qué es un Mecanismo de Vigilancia Ciudadana (MVC)?

El presente Manual busca apoyar la conformación de Mecanismos de Vigilancia Ciudadana (MVC) en programas sociales federales. Para ello, **se define a los MVC como mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales organizaciones sociales y civiles, así como diversos actores de la sociedad interesados y ciudadanía en general podrán verificar la ejecución de programas sociales federales, sus recursos públicos y el cumplimiento de sus objetivos y metas conforme a sus obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y normativa operativa, a fin de identificar posibles áreas de riesgo de corrupción en todos sus procesos** a partir del establecimiento de una metodología clara y definida en un plan de trabajo u hoja de ruta de implementación (anexo A).

Dicho lo anterior, los MVC no buscan sustituir la figura de la CS, sino complementar las actividades en materia de participación ciudadana en programas sociales federales, dotar de mayor autonomía a la sociedad en la vigilancia de los recursos públicos, maximizar el uso de la información pública de estos programas, además de ampliar el nivel de escrutinio público de los mismos y contribuir a las tareas en materia de prevención y control de la corrupción.

Los elementos distintivos de los MVC —con respecto a la CS— es que se busca que no sólo sean utilizados por personas beneficiarias (de los bienes y servicios públicos), sino ciudadanos en general interesados en actividades de vigilancia, y que para su operación no requieran de la mediación de personal encargado del programa; aunque no se descarta su participación, pero ello estará sujeto a que existan las condiciones normativas que permitan y avalen dicha participación, dentro del marco institucional vigente.

Finalmente, se propone que para la constitución de un mecanismo se lleve a cabo una sesión (virtual o presencial) de la cual se pueda brindar la evidencia de su conformación, donde se detalle con precisión a sus integrantes, objetivo general, temporalidad que abarcará, la metodología a implementar, plan de trabajo y los acuerdos para asegurar la transparencia de los hallazgos para comenzar su trabajo en materia de vigilancia programática y presupuestaria.

4.2. Principales actividades de un MVC

El funcionamiento de un MVC implica, más allá de su conformación compuesta por un grupo multiactoral diversa e incluyente, no sólo la revisión de gabinete de la información pública disponible de un programa social, sino también contrastar dichos hallazgos con una revisión territorial que permita la elaboración de informes y recomendaciones claras y puntuales para mitigar riesgos de corrupción, así como facilitar el cumplimiento de objetivos y metas del propio programa social; todo desde un enfoque participativo y de integración de la ciudadanía en la toma de decisiones, seguimiento y vigilancia de los recursos públicos. Dicho lo anterior, las principales actividades de un MVC comprenden:

Revisión de gabinete. Puede realizarse a partir del empleo de la metodología del compromiso de “Gasto Abierto y Responsable en programas sociales”²⁷ que implica la revisión documental de información pública correspondientes al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de un programa social. Con la aplicación de esta metodología se generará un mapa de áreas de riesgos de corrupción²⁸ que coadyuve a una revisión territorial más eficiente. Asimismo, se puede considerar el acercamiento a la(s) dependencia(s) ejecutora(s) del programa social en caso de requerir más información o despejar dudas en cuanto a la operación del programa.

²⁷ Ver apartado 2.3. Riesgos de corrupción ¿Cómo identificar riesgos de corrupción en programas sociales?

²⁸ Con la correcta aplicación de la herramienta de identificación de riesgos de corrupción se identificarán puntualmente aquellas áreas o procesos del programa bajo un riesgo de corrupción; de esta forma, la revisión territorial puede estar dirigida de forma más específica.

Desde entonces, se han dado diversos cambios institucional-normativos que han permitido un fortalecimiento de las actividades de la propia CS. Ejemplo de ello es la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) de 2015, con la consecuente creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y los diversos órganos garantes en el orden estatal, que han facilitado el acceso a información de programas sociales, así como el involucramiento de una ciudadanía informada para la colaboración en la toma de decisiones.

Por otra parte, la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004 y la posterior creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2005, son otros ejemplos que han contribuido a fortalecer la participación ciudadana. La primera brindó el marco legal de aplicación de la participación ciudadana en el desarrollo social de manera específica, a través del mecanismo de la CS; el segundo es la institución encargada de coordinar la evaluación de políticas y programas sociales, además de “establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad” (LGDS, 2004, Art. 81), y promover la creación de valiosos insumos para el seguimiento y escrutinio público de los programas sociales.

A pesar del fortalecimiento legal e institucional²³, desde el origen de la CS se han presentado algunas limitaciones para su desarrollo efectivo, principalmente en cuanto a la evidencia sobre procedimientos de denuncias de irregularidades de programas y acciones de desarrollo social, y en cuanto a sus actividades en el seguimiento y vigilancia de los programas sociales²⁴. Por otra parte, su desarrollo operativo continúa como parte de la estructura gubernamental, con una participación guiada por las autoridades ejecutoras de los programas sociales, además de estar restringida a los propios beneficiarios de estos. En términos de transparencia, los insumos generados por cada uno de los Comités de Contraloría Social²⁵ en el orden federal no son ampliamente difundidas. Todos aquellos insumos generados en el seno de los Comités son concentrados en el Sistema Informático de la Contraloría Social (SICS)²⁶, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, el cual está restringido a la ciudadanía; por lo que los informes, así como la distribución geográfica y cantidad de Comités de CS existentes por programa social federal son información que no se encuentra publicada en ningún portal de transparencia o sitio web oficial sino que se requiere realizar una solicitud de información ante la autoridad competente.

Dicho lo anterior, resulta relevante que los ejercicios de Contraloría Social, como cualquier otro mecanismo de participación ciudadana, cuenten con una serie de mínimos indispensables para su correcta aplicación, a saber:

Disposición de recursos sancionadores que incentiven la vigilancia y denuncia de malas prácticas.

Derecho de información pública que fomente el análisis y revisión puntual de la totalidad de los procesos y personal operativo.

Espacios de diálogo de los participantes con las personas servidoras públicas relacionadas que permitan el desahogo de posibles problemas durante su vigencia, así como la generación y adopción de agendas de mejora derivadas de los hallazgos del mecanismo de participación ciudadana (Moyado, 2013).

Difusión de sus actividades que permita conocer los hallazgos, avances y resultados obtenidos en el marco de su desempeño por parte de la ciudadanía en general y la opinión pública.

²³ Los lineamientos actualmente vigentes corresponden a 2016. <https://bit.ly/2KuX2Vvk>

²⁴ Para ahondar más sobre el estado actual de la Contraloría Social en México, se puede consultar: Moyado Flores S. (2013); *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*; Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México; México; 229 pp. <https://bit.ly/3nrX58z>

²⁵ Son las formas de organización social constituidas por beneficiarios (equitativamente entre hombres y mujeres, si es el caso) de los programas sociales federales para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas. Estos comités pueden estar a cargo de uno o más programas y su vigencia está condicionada a la duración del ejercicio fiscal o el tipo de apoyo entregado.

²⁶ <https://bit.ly/3nsQUeO>

Revisión territorial, los integrantes del MVC deberán contar con:

- a. **Un ejercicio de planeación** que le permita fijar una temporalidad coherente al calendario del programa social y considerando los hallazgos obtenidos de la revisión de gabinete, las necesidades del MVC y los recursos con los que dispone. Asimismo, es importante que este proceso de revisión territorial contemple las condiciones sociales, culturales y naturales de la zona, entidad o región en la que se efectuará.
- b. **Acuerdo de su elaboración con los ejecutores del programa.** Contempla que, previo a la puesta en marcha de la revisión territorial y definida la planeación se comente su aplicación y acuerdo de entendimiento con el personal encargado de la implementación del programa.
- c. **Margen de ajuste de las actividades de revisión territorial de acuerdo con periodos especiales.** Esto quiere decir que el desempeño de las actividades de revisión territorial puede estar comprometido por la existencia de un proceso electoral, fenómenos naturales o emergencias en la zona, entidad o región²⁹.
- d. **Definición de la técnica de aplicación de recolección de datos.** Se refiere a que el MVC debe contar con el instrumento o técnica que permita documentar la revisión territorial (entrevistas, encuestas, observación directa, grupos focales, etc.) y contrastar o validar la información obtenida en la revisión de gabinete.
- e. **Plan de mitigación de riesgos.** Implica la consideración de los factores externos a la intervención del MVC, que pueden suponer potenciales riesgos o supuestos para determinada actividad del MVC, su ocurrencia y medidas para mitigarlos.

Análisis y sistematización de la información obtenida. Implica la concentración de los hallazgos y verificaciones realizadas entre la revisión de gabinete y la territorial. Dentro del MVC, se definirá el formato de integración de dicho análisis, el cual puede ser a partir de la generación de reportes e informes específicos que detallen el proceso por el cual se obtuvieron los resultados; los diversos obstáculos enfrentados; y los principales hallazgos, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas observadas en los diversos procesos que se realizan en el marco del programa social.

Iniciar, si es el caso, procedimiento de denuncia. En caso de identificar y comprobar posibles actos de corrupción, es importante que el MVC haga la denuncia correspondiente con base en las Reglas de Operación o los Lineamientos, ante los Órganos Internos de Control de la Secretaría o dependencia a la cual está adscrito el programa social federal, la Secretaría de la Función Pública o el Sistema Nacional Anticorrupción y contar con la evidencia y soporte documental de la acusación.

Generación de recomendaciones. El MVC deberá entregar, al personal directivo y operativo de la institución responsable del programa social, un informe donde se detallen las actividades realizadas, el periodo comprendido, los hallazgos obtenidos y las recomendaciones que considere pertinentes para la mitigación de las áreas de riesgo de corrupción en el programa social.

Canal de difusión de actividades del MVC. Se refiere a la definición del medio público de difusión de sus actividades, hallazgos y recomendaciones generadas por MVC. Estos pueden ser medios tradicionales (radio, televisión, prensa, etc.) o digitales (redes sociales, sitios web, podcast, videos, etc.)³⁰.

²⁹ En periodos electorales y con la finalidad de evitar la malversación de recursos a favor de algún partido político, los programas y apoyos sociales pueden llegar a ser suspendidos. Esto implica el paro o adelanto de actividades del programa por lo que la revisión territorial puede verse afectada.

³⁰ Consulte el anexo A del Manual, el cual es un esquema de trabajo que, de forma enunciativa mas no limitativa, concentra las principales actividades descritas previamente.

Capítulo 5. Pasos para la conformación de un MVC

En los capítulos previos se presentó una postura teórica y metodológica sobre la importancia de la participación ciudadana en actividades encaminadas al combate de la corrupción; así como la importancia, definición y necesidad de creación de los MVC para los programas y acciones de desarrollo social del orden federal. A continuación, se presenta una serie de pasos generales para la instalación e implementación de un MVC. Lejos de ser la regla para la operación e instalación de un MVC, los pasos presentados a continuación buscan ser una guía para los lectores del presente Manual interesados en ampliar las actividades de vigilancia ciudadana, el combate a la corrupción y mejorar la calidad de los procesos, bienes y servicios de los programas y acciones de desarrollo social en México.

5.1. Elección del programa social federal

Este primer paso es fundamental en el proceso de conformación de un MVC. Previo a su instalación, es recomendable que, como elementos mínimos, se consideren los siguientes criterios:

- **Cobertura en el entorno o zona geográfica de interés.** Es importante cotejar todos aquellos programas sociales que tienen una operación o población beneficiaria cercana al entorno donde habitan quienes conformarán el MVC. Esto facilitará algunos pasos subsecuentes como la revisión territorial o la búsqueda de diálogos con personal operativo del programa, etc. Si no es posible determinar con claridad qué programas operan en determinada región o comunidad, es recomendable hacer una revisión de las Reglas de Operación o Lineamientos del programa de interés para poder verificar en qué zonas opera³¹. Asimismo, se puede realizar una búsqueda en los portales oficiales de internet de la dependencia ejecutora o del programa social y con ello verificar si realiza actividades en la región, comunidad o entidad federativa seleccionada o si se trata de un programa de cobertura universal³².
- **Existencia y funciones de mecanismos de participación ciudadana en la normativa operativa del programa.** Se requiere considerar la existencia o no de mecanismos de participación ciudadana, como pudiera ser la Contraloría Social o figuras ciudadanas análogas donde no sólo se considere a beneficiarios de programas, sino también a ciudadanía interesada u OSC. De no existir un mecanismo de participación ciudadana, se deberán explorar posibles alternativas para implementar un MVC de forma proactiva con la dependencia responsable del programa social federal seleccionado.
- **Recursos disponibles para la instalación de MVC.** Como se observará más adelante, la instalación de un MVC en programas sociales federales requiere de tiempo, capacidad técnica y de especialización, así como de diálogo con actores sociales y estatales por parte de los integrantes del MVC. Por ello, es importante que se realice una breve evaluación sobre los recursos con los que se cuenta, con la finalidad de poder llevar de forma óptima las actividades.

De forma complementaria, se pueden agregar como criterios secundarios si el programa social federal se encuentra alineado a los temas de interés, bien sea por la población objetivo del programa, el tipo de apoyo que brinda o el derecho social en el cual contribuyen y/o si se cuenta o no con aliados para facilitar las actividades del MVC, entre otros.

5.2. Identificación de personas interesadas en la conformación e instalación de un Mecanismo de Vigilancia Ciudadana

Como se mencionó previamente, la instalación de un MVC requiere de personal con capacidades técnicas para la sistematización de los hallazgos y su posterior análisis, así como facilidades para entablar el diálogo con actores sociales y estatales relacionados con el programa social federal.

³¹ Las Reglas de operación o Lineamientos de un programa social son actualizadas cada ejercicio fiscal y publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las primeras semanas de cada año. Consulta el sitio web del DOF: <https://dof.gob.mx/index.php>

³² Un programa de cobertura universal se entiende como aquel brinda acceso a los bienes y servicios a todas las personas y comunidades posibles afectadas por el problema público que le dio origen al programa social, sin discriminación alguna o criterio adicional para acceder a estos.

Asimismo, cuando el programa social en el que se desea instalar un MVC cuente con Contraloría Social, es importante considerar la existencia de canales de comunicación constantes y fluidos entre ambos mecanismos. Esto puede ser a partir de la suma de integrantes de los Comités de Contraloría Social al MVC o a partir del establecimiento de dinámicas de retroalimentación entre ambas figuras ante los hallazgos o resultados obtenidos.

Si las personas promotoras del MVC forman parte de una OSC, se deben considerar las capacidades necesarias para realizar las actividades, así como la pertinencia de generar alianzas o coaliciones con ciudadanía, el sector académico u otras OSC que pudieran estar interesadas en participar.

Una vez definidas las personas integrantes, se deberá proceder con la definición de las acciones claves a realizar por parte del MVC; de igual modo, se sugiere el establecimiento de indicadores de seguimiento, responsables de las actividades, así como un cronograma de las mismas que brinde claridad y permita la sistematización y futura evaluación de las actividades del propio MVC³³.

5.3. Búsqueda de información pública relevante del programa social federal

Posterior a la conformación de los grupos de trabajo de los MVC y definido el programa social federal que se busca analizar, se requiere de la información básica del programa. Esto se refiere a aquellos insumos básicos de información pública en materia programática de desarrollo social federal. Es importante que el MVC cuente con esta información mínima indispensable ya que será una fuente importante para el análisis posterior. A grandes rasgos, esta información comprende:

- a. **Presupuesto.** Se refiere al monto total aprobado desde el Presupuesto de Egresos Federal (PEF) que será empleado para las diversas actividades del programa durante un ejercicio fiscal. Asimismo, es importante contar con los montos ejercidos durante el ejercicio fiscal a partir de informes trimestrales de gasto y, en su caso, las modificaciones presupuestales a las que fue sujeto el programa³⁴.
- b. **Resultados de indicadores.** Las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas sociales federales muestran el grado de avance y cumplimiento de metas y objetivos programáticos de cada una de las actividades, componentes, propósito y finalidad de un programa social y son un insumo relevante para la evaluación ya que permite dar un seguimiento en el tiempo sobre el desempeño del programa. En el orden federal, las MIR son publicadas en el Presupuesto de Egresos Federal y sus resultados de indicadores se publican cada año en la Cuenta Pública Federal³⁵; también se pueden identificar de forma trimestral en la Plataforma Nacional de Transparencia³⁶ y/o en el portal de Transparencia Presupuestaria³⁷.
- c. **Reglas de Operación o Lineamientos.** Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar de un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia en el programa social. Como se señaló previamente, estas deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las primeras semanas de cada ejercicio fiscal para su consulta pública.
- d. **Padrón de beneficiarios.** Es la relación oficial de beneficiarios de un programa de desarrollo social y concentra una serie de elementos que permiten la identificación individual de cada beneficiario, respetando en todo momento los datos personales de cada uno. En el orden federal, existen varios sitios donde se puede localizar esta información; uno de ellos es la Plataforma Nacional de Transparencia³⁸; también pueden ser localizados en el sitio web del Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Bienestar³⁹.

³³ Consulte el anexo A del presente manual el cual proporciona un breve y sencillo formato de llenado para facilitar el proceso de planeación del MVC.

³⁴ Tanto el Presupuesto de Egresos Federal (PEF) como los Informes Trimestrales de gasto se pueden localizar en el sitio web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Transparencia Presupuestaria, en su apartado de Datos Abiertos. <https://bit.ly/38fa1vN>

³⁵ Portal de la Cuenta Pública Federal. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

³⁶ Plataforma Nacional de Transparencia. <https://bit.ly/38cqlyv>

³⁷ Transparencia Presupuestaria. <https://bit.ly/38aQAuP>

³⁸ En sus fracciones XVa y XVb alineadas al Art. 70 de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. <https://bit.ly/3reOeUq>

³⁹ Padrón Único de Beneficiarios. <https://pub.bienestar.gob.mx/pub>

e. **Unidad responsable del programa.** Con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁴⁰, se entiende a la Unidad Responsable como el área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad; esta puede ser identificada en la MIR publicada en el Presupuesto de Egresos Federal, así como en el Portal de Transparencia Presupuestaria.

f. **Evaluaciones.** Coneval⁴¹ las define como un análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad del programa social. De forma coordinada, la SHCP y Coneval definen anualmente un Programa Anual de Evaluaciones (PAE) en el cual se detallan los programas que estarán sujetos a una evaluación en un ejercicio fiscal. La consulta histórica de los informes y resultados de las evaluaciones se puede realizar en el portal de Coneval⁴² y en el de Transparencia Presupuestaria.

g. **Definición y cuantificación de las poblaciones.** Un insumo relevante de los programas sociales es que exista claridad sobre la población a la cual se busca beneficiar, además de ser un insumo valioso para determinar si el diseño de un programa social ha sido elaborado con base en evidencia y sustentado teórica y metodológicamente.

De forma general y con base en CONEVAL⁴³, los programas sociales deben contar con la definición y cuantificación de:

Población potencial. Se refiere a la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la creación del programa social y que pudiera ser elegible para atender.

Población objetivo. Se refiere a la población que el programa pretende atender en un periodo dado (pudiera corresponder a la totalidad de la población potencial o una parte de ella) con base en la capacidad técnica de la dependencia o unidad responsable y la disposición de recursos para su atención.

Población atendida. Se entiende como la población real atendida en el periodo dado.

Estos insumos programáticos se pueden identificar en las Reglas o Lineamientos de Operación del programa social y, de forma más precisa, en la sección de datos abiertos del Portal de Transparencia Presupuestaria⁴⁴ a partir de la publicación de una base de datos que concentra las poblaciones de programas federales.

5.4. Mapeo de los actores públicos que intervienen en el programa social federal

El mapeo de actores es un instrumento de apoyo que permite identificar personas, instituciones gubernamentales u organizaciones que se consideran relevantes o con participación en el programa social donde se instalará el MVC, así como sus objetivos, atributos o capacidades, actividades principales y posibles intereses en el marco del programa social; de igual modo, su elaboración oportuna brinda claridad sobre quiénes puedan dar soporte o no al MVC, sus integrantes y actividades.

⁴⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. <https://bit.ly/2KbPyXo>

⁴¹ Glosario CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario-EVALUACION.aspx>

⁴² Evaluaciones Coneval. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

⁴³ Glosario CONEVAL.

⁴⁴ Portal de Transparencia Presupuestaria. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos

Consulte el anexo B donde se propone una matriz para la sistematización del mapeo de actores públicos que intervienen en el programa y se detallan algunos aspectos relevantes de los mismos, a saber:

Nombre del actor. Es importante contar con el nombre y cargo (en caso de ser una persona) de la organización, institución gubernamental o actor público que se integrará al mapeo de actores. Esto permitirá una lectura mucho más clara y precisa.

Grado de influencia. Se refiere al nivel de participación e incidencia en la toma de decisiones dentro o fuera del programa social. Este grado puede variar entre alto, medio y bajo.

Principales actividades. Se refiere a las actividades primordiales que realiza este actor público. En gran medida, contar con el mayor detalle de actividades ayuda a determinar el grado de influencia del actor en el programa social donde se instalará el MVC.

Tipos de recursos con los que cuenta. Busca detallar los recursos a disposición del actor, los cuales pueden ser económicos, es decir, insumos monetarios a su disposición para llevar a cabo las diversas actividades de un programa social, materiales, bienes muebles e inmuebles; humanos, es decir, personal operativo destinado para realizar diversas actividades; e intelectuales, que se refieren a insumos intangibles que contribuyen al desempeño o desarrollo de actividades dentro de un programa social.

Promotor de las actividades del MVC. Este criterio busca clarificar si el actor social evaluado puede considerarse como promotor (aliado) de las actividades del MVC o detractor (opositor) de su instalación o desarrollo. Si no es posible contar con este tipo de información o se sabe que su rol como actor no interviene en las actividades del MVC, se podrá considerar como neutral.

Justificación. Pretende detallar las razones por las cuales el actor fue catalogado como aliado, opositor o neutral en las actividades del MVC.

Antecedentes de colaboración. Busca precisar si existen o no, interacciones previas con el actor público que fijen algún tipo de precedente sobre su actuar en la instalación y desarrollo del MVC en la actualidad.

Datos de contacto. Información básica del actor público para su contacto, si es requerido (correo electrónico, teléfono, dirección, etc.).

5.5. Reuniones de diálogo para formalizar las actividades del MVC

Definido el grupo de trabajo del MVC, así como el mapeo de actores públicos, se debe definir una estrategia idónea de interlocución que permita la instalación del MVC en el programa social federal elegido. Es importante este punto, ya que se expondrán la finalidad del mecanismo, las principales tareas que se llevarán a cabo y sus alcances, así como el planteamiento de colaboración por parte del personal operativo del programa en caso de requerirlo para algunas actividades del grupo de trabajo del MVC.

Aun en caso de no contar con una respuesta favorable, será factible realizar las actividades principales del MVC. Sin embargo, es necesario considerar que pueden presentarse mayores dificultades para continuar las labores de trabajo; por ello, se debe contar con una estrategia coherente, así como con el apoyo por parte de los aliados identificados en el mapeo.

5.6. Revisión e implementación de la herramienta de identificación de riesgos de corrupción del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto

Como se mencionó en el apartado 2.3, la herramienta de identificación de riesgos de corrupción del compromiso de gasto abierto y responsable de programas sociales abarca un amplio abanico de actividades y procesos dentro de un programa; por ello, su elaboración requiere de calendarización,

trabajo en equipo y capacidades técnicas en materia de información de programas sociales⁴⁵, que permitan identificar con precisión los riesgos, acorde al calendario del propio programa social federal.

No obstante, se detallan algunas preguntas claves que permitan, más allá de la aplicación o no de la herramienta de identificación de riesgos de corrupción del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, un primer acercamiento para la detección de riesgos de corrupción en programas sociales federales.

- **¿Se cuenta con la información relevante del programa (paso 5.3)?**
- **¿Se cuenta con evidencia de la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el programa?**
- **¿La información relevante del programa es clara y accesible a la población?**
- **¿Existe información sobre la operación interna del programa?**
- **¿Cuáles han sido los Aspectos Susceptible de Mejora (ASM) derivados de las evaluaciones?, ¿existen avances en su aplicación?**
- **Si el programa ha sido sujeto a modificaciones presupuestales, ¿se cuenta con los documentos suficientes que detallen su justificación?**
- **¿El programa cuenta con un diagnóstico del problema público que busca atender?**
- **¿El programa ha estado sujeto a controversias públicas vinculadas a desvío de recursos, problemas en su operación, entrega de bienes y servicios irregulares, personal operativo o directivo relacionado en acusaciones de corrupción, etc.?**

5.7. Definición y aplicación de las actividades de revisión territorial

Como se mencionó previamente, la revisión territorial debe ir acompañada de un ejercicio de planeación integral. Adicionalmente, se enuncian a continuación algunas recomendaciones para facilitar las actividades de la revisión:

- a) Iniciar actividades conforme lo planeado y en horarios habituales de trabajo.
- b) En caso de realizar entrevistas o actividades de grupos focales a personal operativo del programa, se deberá procurar que no esté presente alguna figura de autoridad superior o personal de los Órganos Internos de Control, que sesguen la información obtenida o vulneren la libertad de expresión de las personas participantes.
- c) Las actividades de la revisión territorial no deberán interferir, en ningún momento, con el desarrollo habitual de las actividades del programa o del personal operativo.
- d) Acudir a las revisiones territoriales con los conocimientos suficientes del programa social que faciliten el desempeño de las actividades de revisión e interlocución con el personal operativo y/o beneficiarios del programa social.

5.8. Generación de recomendaciones derivadas de los hallazgos

Las recomendaciones son una serie de actividades para mejorar el diseño, funcionamiento o calidad de los procesos, documentos y demás actividades de un programa, y provienen de la sistematización de los hallazgos obtenidos al aplicar la herramienta de identificación de riesgos de corrupción y la revisión territorial.

⁴⁵ Véase los capítulos 1 y 2 de este manual, así como el paso 5.3. Búsqueda de información pública más relevante del programa social federal.

Las recomendaciones deben cumplir las siguientes características:

- a) Carácter impersonal. Esto quiere decir que su redacción no debe contener alusiones personales de miembros operativos del programa social donde se instaló el MVC.
- b) Factibilidad. Las recomendaciones generadas deben ser posibles de implementar por parte del funcionariado público involucrado en la operación del programa, tanto en lo normativo como en lo operativo.
- c) Criterios de seguimiento y observación. Las recomendaciones emitidas por el MVC deben procurar claridad y precisión en su redacción con la finalidad de facilitar su seguimiento y consecuente verificación.

Estas recomendaciones de mejora deberán ser entregadas formalmente al personal operativo y directivo del programa. De existir las condiciones, pueden estar acompañadas de un acto público entre el personal del programa y el MVC y/o de un canal de difusión (prensa escrita, redes sociales, radio, televisión, etc.) idóneo de las actividades generales realizadas por el MVC, así como el contenido y finalidad de las recomendaciones.

5.9. Establecimiento de una agenda de mejora en cocreación con el personal del programa

Una vez entregadas las recomendaciones al personal y directivo operativo del programa social donde se instaló el MVC, es importante cocrear una agenda o calendarización de las recomendaciones que permita:

- a) Instrumentar un mecanismo abierto de seguimiento a las recomendaciones. Se refiere a la aplicación de un esquema de consulta pública con evidencia, sobre el grado de avance o cumplimiento de las recomendaciones.
- b) Temporalidad de aplicación de las recomendaciones. Cada una de las recomendaciones debe estar acompañada de una fecha de término de cumplimiento. Asimismo, se pueden agregar fechas de entrega de avances trimestrales, semestrales o anuales, según sea el caso.
- c) Establecimiento de responsables para aplicación. Corresponde al nombre de la persona encargada del avance y cumplimiento de cada recomendación emitida.
- d) Evidencia del avance o cumplimiento a la recomendación. Se refiere al respaldo documental de información que avale la aplicación o cumplimiento de la recomendación

Conclusiones

Sin lugar a duda, México continúa consolidando una política social robusta en términos de cumplimiento normativo, así como en su carácter técnico-metodológico, que brinde programas y acciones sociales encaminados a la disminución de la pobreza, la mejora de la calidad en el ejercicio de derechos sociales y la reducción de la desigualdad económica, con apego, invariablemente, a los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Se sabe que la corrupción es un problema multicausal y sus efectos en la vida pública son difíciles de cuantificar o detallar; más aún cuando se logra insertar como *modus operandi*, de manera sistémica, en la gestión pública. Por ello, es importante la generación de acciones, programas y políticas encaminadas al combate a la corrupción a partir de enfoques de corresponsabilidad y cocreación entre un gobierno abierto al diálogo y la sociedad, bajo un proceso de toma de decisiones más horizontal, basado en información pública de calidad en tiempo y forma. Esto requiere de una ciudadanía participativa e informada en el quehacer público. Este paradigma incentiva la generación de acciones innovadoras, ya sea para mejorar la calidad de las diversas actividades de un gobierno o para identificar las áreas de mejora en las que ya se ejecutan.

El presente manual abona en los principios referidos previamente, al maximizar el uso de la información pública, propiciar mejores esquemas de rendición de cuentas e integrar a la ciudadanía organizada y no organizada en la toma de decisiones en materia de política social. Además, busca coadyuvar en la identificación y posterior mitigación de áreas de riesgo de corrupción de los programas y acciones sociales en el orden federal en México. Este manual brinda los principales insumos y requerimientos técnicos y metodológicos para llevar a cabo un ejercicio de vigilancia ciudadana a nivel local, con alta capacidad de replicabilidad y adaptabilidad a los distintos entornos políticos y sociales en los que se ejecutan acciones y programas destinados al desarrollo social.

Desde el PNUD México, se trabaja arduamente en la generación de acciones que fomenten la participación ciudadana y la cocreación entre el gobierno y la sociedad, a fin de generar e innovar en políticas y programas públicos alineados al desarrollo sostenible. Además, se tiene en cuenta el llamado de la Agenda 2030 a no dejar a nadie atrás, con énfasis en el ejercicio efectivo de los derechos humanos, principalmente en aquellos grupos vulnerables, y a la toma de decisiones con plena armonía con un enfoque multidimensional (social, económico y ambiental).

Finalmente, GESOC, con su participación en este proyecto, continúa con la generación de iniciativas que contribuyan a que la ciudadanía en general, organizaciones de la sociedad civil y demás actores de la sociedad interesados puedan verificar tanto la adecuada y transparente ejecución de los programas destinados al desarrollo social, como el gasto público dedicado a su implementación, así como al cumplimiento de sus objetivos y metas.

Referencias bibliográficas

- Acosta, F. (2010). "La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes". Papeles de población 16(64), abril-junio.
- Aguilar, V. (1993). Problemas públicos y agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa. <https://bit.ly/2LDMbbX>
- Aguilar, V. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. <https://bit.ly/3p0XnxW>
- Álvarez Enríquez, L. (2004). La sociedad civil en la Ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Plaza y Valdés.
- Arellano Gault, D., Ramón Gil, J., Ramírez Macías, J. y Rojano A. "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)". Revista del CLAD Reforma y Democracia, 17 (jun. 2000).
- Arias, D. y Herrera, H. (2012). Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del estado de Michoacán, 2003-2010. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://bit.ly/2TOIMcl>
- Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). "Programas sociales principales aspectos [editorial]" Revista Cámara, año 3, No. 33.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, de junio 2009. <https://bit.ly/3k9wAwh>
- Casar, M.A. (2015); México: anatomía de la corrupción. Centro de Investigación y Docencia Económica, Instituto Mexicano para la Competitividad; 64 pp. <https://bit.ly/3nE5Ne4>
- Castelazo, J.R. (2008). Presentación. Revista de Administración Pública. Mejora de la gestión pública 117; XLIII (3) (septiembre-diciembre 2008). <https://bit.ly/3nsMxQW>
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP). (2014). Glosario de términos ingreso, gasto y deuda pública. <https://bit.ly/3nrXkpB>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Desarrollo Social [Actualización: 24 de marzo de 2006]. www.diputados.gob.mx/cesop/
- Cohen, E. y Franco, R. (2005). Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas públicas. Siglo XXI, CEPAL. <https://bit.ly/34kA5eC>
- Delalande V., L. (2019). Lógicas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura (tesis doctoral). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. <https://bit.ly/38XlbfM>
- Espinosa, M. "La participación ciudadana como relación socio-estatal acotada por la concepción de la democracia y ciudadanía"; Andamios, 5 (10). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004
- Friedrich, C.J. (1990). "Corruption Concepts in Historical Perspective". En Heidenheimer, A.J., Johnston M., Levine, V.T. (eds.). Political Corruption: A Handbook. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- GESOC, Agencia para el Desarrollo A.C. (2020); Caja de herramientas para promover cambios en políticas públicas con enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad para un desarrollo sostenible. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). <https://bit.ly/34ZAMeu>
- Klitgaard, R. (1998). "La cooperación internacional contra la corrupción". Finance & Development; The International Monetary Fund and The World Bank; marzo 1998; p. 3-6. <https://bit.ly/3gY9UjW>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. <https://bit.ly/3gWvGDB>
- Moyado Flores, S. (2013). El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3nrXs8z>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción; Viena. <https://bit.ly/3msb7QC>
- Ruesga, C., Piña, C., Enríquez, G., y Porte Petit, E. (2011). Guía práctica para la incidencia pública de OSCs. Casos de estudio del sureste mexicano.: Gesoc Agencia para el Desarrollo, A.C. y Fortalece.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SE-SNA) (2020). Política Nacional Anticorrupción. <https://bit.ly/2WjM5bM>
- Soto, R. (2003). "La corrupción desde una perspectiva económica". Estudios Políticos 89, 23-61. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <https://bit.ly/3ntGxqT>
- Villarreal Martínez, M. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político Eduardo Guerra; México; p. 31-48. <https://bit.ly/3sxMtRj>
- Ziccardi, A. (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. <https://bit.ly/3oNqCo5>

ANEXOS

Anexo A

La Hoja de Ruta es un documento que permite planificar de forma sencilla las diversas labores de un MVC. De forma enunciativa mas no limitativa, se encuentran las principales actividades que deben desarrollar para llevar un desempeño óptimo en la vigilancia de un programa social federal con base en el presente manual; sin embargo, a criterio del propio MVC, se debe verificar su pertinencia, si se requiere ampliar el número de actividades por cada acción clave o si existe la capacidad técnica y operativa para incrementar estas últimas.

Hoja de Ruta

La presente hoja de ruta busca ser un plan de trabajo de las diversas actividades que [nombre de las personas, organizaciones o colectivos ciudadanos que integrarán el MVC] llevarán a cabo del [fecha de inicio] al [fecha final de actividades] con la finalidad de implementar un Mecanismo de Vigilancia Ciudadana (MVC).

Información general: _____

Entidad: _____

Programa federal: _____

Clave presupuestal: _____

Ramo: _____

Dependencia o Unidad Responsable del Programa:

Objetivo general:

Implementar un MVC en el programa social federal [nombre del programa] en el estado de [nombre del estado] que permita, mediante el desarrollo de sus actividades, la detección de áreas de riesgo de corrupción, el cumplimiento de sus metas y objetivos, así como la correcta ejecución de los recursos públicos que permita la generación y seguimiento de una agenda de mejora (recomendaciones) y el inicio de procedimientos de denuncia en caso de identificar irregularidades.

Objetivo específico:

Identificar potenciales áreas de riesgo de corrupción, de cumplimiento de metas y objetivos en el programa [nombre del programa] en el [nombre del estado] a través del empleo de herramientas metodológicas que integran el uso de información pública, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y esquemas cocreativos de colaboración entre sociedad y gobierno.

[Opcional] Alineación con la Agenda 2030:

Objetivos y metas a los cuales se alinea tanto el programa social como el MVC y sus actividades.

[Opcional] Enfoque de género:

Objetivo al cual se adhiere el MVC en materia de enfoque de género tanto en su conformación como en su análisis del programa social.

Acciones claves:

Acción clave 1:

Empleo de la herramienta de identificación de áreas de riesgo de corrupción generada en el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.

Actividades:

1.1. *Compilación de información pública del programa social.*

1.2. *Mapeo de procesos dentro del programa.*

1.3. *Diálogo con los implementadores del programa social para proveer información pública no localizada de forma pública.*

1.4. *Sistematización de información obtenida con la herramienta de identificación de áreas de riesgos de corrupción que se generó en el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto*

[...]

Acción clave 2:

Análisis de la aplicación y alineación del programa social con el enfoque de la Agenda 2030 y el enfoque de género.

Actividades:

2.1. *Revisión de la alineación del programa social con la Agenda 2030.*

2.2. *Sistematización de los hallazgos.*

2.3. *Revisión de la transversalidad del enfoque de género en el programa social.*

2.4. *Sistematización de los hallazgos.*

[...]

Acción clave 3:

Verificación territorial de los riesgos identificados.

Actividades:

3.1. *Diálogo con implementadores del programa social para definición de estrategia de verificación territorial y calendarización.*

3.2. *Sistematización de los hallazgos.*

[...]

Acción clave 4:

Elaboración de Agenda de Mejora (recomendaciones).

Actividades:

4.1. *Informe cualitativo sobre los hallazgos obtenidos por medio de la herramienta de identificación de áreas de riesgo de corrupción.*

4.2. *Entrega pública de la Agenda de Mejora (recomendaciones) de parte del MVC a los implementadores del programa social.*

4.3. *Calendarización y definición del mecanismo de seguimiento a la Agenda de Mejora.*

[...]

Anexo A.1. Matriz de Indicadores:

MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE HOJA DE RUTA						
Información general						
Programa social federal:						
Entidad:						
Responsable(s) del MVC:						
Matriz de seguimiento						
Nivel: Acciones claves						
Acción clave	Descripción	Indicador	Método de cálculo	Meta	Resultado	Medio de verificación
AC1						
AC2						
AC3						
AC4						
Nivel: Actividades						
AC1.1						
AC1.2						
AC1.3						
[...]						
[...]						
[...]						
[...]						

Anexo A.2. Calendarización de actividades

CRONOGRAMA DE SEGUIMIENTO DEL MVC									
Información general									
Programa Social federal									
Entidad									
Responsable del MVC:									
Acción clave	Actividad	Año							
		Mes 1				Mes 2			
		1	2	3	4	1	2	3	4
AC1	AC1.1								
	AC1.2								
	AC1.3								
AC2	AC2.1								
	AC2.2								
	AC.2.3								
[...]	[...]								[...]

Anexo B. Mapeo de actores públicos

MAPEO DE ACTORES PÚBLICOS

Nombre	Grado de influencia en el programa social (Alta-Media-Baja)	Principales actividades	Tipo de recursos	Promotor de las actividades del MVC (Aliado, neutral, opositor)	Justificación	Antecedentes de colaboración	Datos de contacto
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							

